Ministerie van Infrastructuur en Milieu

HOOFDDIRECTIE BESTUURLIJKE EN JURIDISCHE ZAKEN

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van ……., nr. IENM/BSK-2015………., houdende regels voor verpakkingen (Regeling beheer verpakkingen)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

Gelet op Richtlijn (EU) 2015/720 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen en voorts de artikelen 9.5.2, zevende lid, en 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer en artikel 3 van het Besluit beheer verpakkingen 2014

BESLUIT:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:
distributeur: degene die beroepsmatig een plastic draagtas voor het eerst levert aan een eindgebruiker;
draagtas: tas, met of zonder handgreep;
levensmiddelen: levensmiddelen als bedoeld in artikel 2 van de Verordening (EG) nr 178/2002 van het Europese Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden;
manipulatieaantonende tas: tas als bedoeld in paragraaf 4 van de bijlage bij Verordening (EU) nr. 185/2010 van de commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart;
redenen van hygiëne: het voorkomen van het voor consumptie ongeschikt raken van:
1. onverpakte levensmiddelen door deze te beschermen tegen vervuiling of besmetting met ziekteverwekkers van buitenaf; of
2. levensmiddelen door het lekvocht van rauwe vis, rauw vlees of rauw gevogelte uit niet afgesloten verpakkingen;
plastic: een polymeer als bedoeld in artikel 3, punt 5, van Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad waaraan additieven of andere stoffen kunnen zijn toegevoegd, en dat kan fungeren als structureel hoofdbestanddeel van draagtassen;
zeer lichte plastic draagtas: een plastic draagtas met een wanddikte van minder dan 15 micron.

Artikel 2

1. Als ongevulde verpakkingen die door een producent of importeur niet om niet aan een eindgebruiker mogen worden verstrekt als bedoeld in artikel 3, zesde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014, worden aangewezen: plastic draagtas, niet zijnde:

a. een zeer lichte plastic draagtas die om redenen van hygiëne is vereist of die als primaire verpakking voor losse levensmiddelen wordt verstrekt ter voorkoming van voedselverspilling; of
b. een manipulatieaantonende plastic tas die in het luchtzijde deel van een luchthaven of aan boord van een luchtvaartuig wordt verstrekt voor het verpakken van vloeistoffen, spuitbussen of gels.
2. Onder omstandigheden waarin ongevulde verpakkingen door een producent of importeurs niet om niet aan een eindgebruiker mogen worden verstrekt als bedoeld in artikel 3, zesde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 wordt verstaan: plaats van verkoop van goederen of producten.

Artikel 3

Het verbod bedoeld in artikel 3, zesde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 en artikel 2 van deze regeling is van overeenkomstige toepassing op een distributeur.

Artikel 4

Deze regeling kan worden aangehaald als: Regeling beheer verpakkingen.

Artikel 5

Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2016.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mansveld

TOELICHTING

Inleiding
Deze regeling is vastgesteld ter uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/720 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2015 tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen (PbEU 2015, L 115), verder aan te duiden als: Richtlijn (EU) 2015/720.

Aan het eind van de toelichting is de transponeringstabel opgenomen.

Inhoud Richtlijn (EU) 2015/720
Richtlijn (EU) 2015/720 wijzigt de zogenaamde Verpakkingenrichtlijn (Richtlijn 94/62/EG) en heeft in de eerste plaats betrekking op lichte plastic draagtassen met een wanddikte van minder dan 50 micron, waartoe de meerderheid van de in de Europese Unie verbruikte plastic draagtassen behoort en die minder vaak worden hergebruikt dan dikkere tassen. Zij heeft enerzijds tot doel het verminderen van het verbruik van lichte plastic draagtassen zodat de hoeveelheid door deze draagtassen veroorzaakt zwerfafval kleiner wordt en anderzijds afvalpreventie aan te moedigen en te komen tot een efficiënter gebruik van grondstoffen.

De lidstaten zijn verplicht maatregelen te nemen om het verbruik van lichte plastic draagtassen op hun grondgebied duurzaam te verminderen. De vast te stellen maatregelen ingevolge artikel 4, 1 bis (nieuw) van de Verpakkingenrichtlijn bevatten één of beide van de volgende maatregelen:

- De vaststelling van maatregelen om ervoor te zorgen dat het jaarlijks verbruik uiterlijk op 31 december 2019 maximaal 90, en uiterlijk 31 december 2025 maximaal 40, lichte plastic draagtassen per persoon bedraagt (of het equivalent in gewicht);
- De vaststelling van maatregelen om ervoor te zorgen dat uiterlijk vanaf 31 december 2018 lichte plastic draagtassen niet meer gratis aan consumenten worden verstrekt, tenzij er even doeltreffende instrumenten worden aangewend.

Van deze laatste maatregel kunnen zeer lichte plastic draagtassen worden uitgesloten. Deze worden omschreven als plastic draagtassen met een wanddikte van minder dan 15 micron die worden gebruikt om hygiënische redenen of als primaire verpakking voor onverpakte levensmiddelen als dat voedselverspilling helpt voorkomen.

Lidstaten kunnen ook maatregelen, zoals economische instrumenten en nationale reductiestreefcijfers, nemen ten aanzien van alle soorten plastic draagtassen, ongeacht de wanddikte.

De Commissie en de lidstaten zijn verder verplicht om ten minste in het eerste jaar van de uitvoering van de richtlijn, actief voorlichtings- en bewustwordingscampagnes aan te moedigen over de negatieve gevolgen voor het milieu van een buitensporig gebruik van lichte plastic draagtassen.

De Commissie dient uiterlijk november 2021 een verslag in waarin de doeltreffendheid van de maatregelen binnen de Europese Unie ter bestrijding van zwerfafval, ter verandering van consumentengedrag en ter bevordering van

afvalpreventie wordt beoordeeld. Als uit de beoordeling blijkt dat de vastgestelde maatregelen niet doeltreffend zijn, onderzoekt de Commissie andere mogelijke manieren om tot een vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen te komen, waaronder de vaststelling van realistische en haalbaren streefcijfers.

Maatregelen in Nederland

Bestaand beleid met betrekking tot plastic draagtassen

Nederland is al begonnen met het nemen van maatregelen voor de reductie van het gebruik van plastic tassen. In 2012 is een Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 afgesloten tussen het Rijk, de gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven. Daarin is afgesproken dat in het kader van de verduurzamingsagenda verpakkingen gewerkt zal worden aan het terugdringen van plastic draagtassen in het winkelkanaal. Concreet is afgesproken dat de supermarkten per 1 januari 2014 geen gratis plastic tassen meer weggeven bij de kassa. Uit de toetsing van de ILT van deze prestatiegarantie in de raamovereenkomst[1] blijkt dat hier in 2014 inderdaad gevolg aan is gegeven waardoor er op dit moment al bij de supermarkten geen gratis plastic tassen meer bij de kassa worden verstrekt. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer over het reduceren van het gebruik van plastic tassen en vooruitlopend op vaststelling van Richtlijn (EU) 2015/720 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu gesprekken gevoerd met brancheorganisaties[2]. Mede naar aanleiding van de gesprekken is besloten om een brede aanpak voor draagtassen te maken waarbij ingezet wordt op preventie, hergebruik en op de juiste manier afdanken, met als onderdeel een verbod op gratis plastic draagtassen. Voorafgaande aan dat besluit is bekeken hoe er met plastic draagtassen in de gebruiksfase en na de gebruiksfase wordt omgegaan.

Overwegingen bij invoering verbod op gratis draagtassen

Met betrokken stakeholders is vooruitlopend op implementatie van Richtlijn (EU) 2015/720 reeds gesproken over maatregelen om het gebruik van plastic tassen terug te dringen. Dit om (zwerf)afval tegen te gaan en de verspilling van grondstoffen terug te brengen. De gesprekken zijn gevoerd met de volgende brancheorganisaties: de Raad Nederlandse Detailhandel, InRetail, de Centrale Vereniging voor de Ambulante Handel, Koninklijke Horeca Nederland, Koninklijke Nederlandse Slagersorganisatie, Nederlandse Brood- en Banketbakkers Ondernemersvereniging en het Vakcentrum. De meeste brancheorganisaties hebben in dat verband gevraagd om een wettelijke regeling zodat alle winkeliers hieraan gebonden zijn. Niet alle winkeliers zijn namelijk vertegenwoordigd in de brancheorganisaties. Een wettelijk verbod voorkomt dat toonbankinstellingen vanuit concurrentieoogpunt in de verleiding komen een plastic draagtas gratis mee te geven. Door een verbod kan er een optimale reductie bereikt worden. Daarnaast draagt een wettelijke regeling bij aan eenduidigheid en handhaafbaarheid van beleid. Ook Tweede Kamerleden Cegerek (PvdA), Smaling (SP), Ouwehand (PvdD) en van Tongeren (GroenLinks) hebben op 4 december 2014 gezamenlijk een motie ingediend met verzoek om een verbod op plastic

[1] Kamerstuk II 2014/15, 28694/30872, nr. 130
[2] Kamerstukken II 2013/14, 33 043, nr. 22

tassen[3].

Er is verkend wat mogelijke maatregelen, anders dan een verbod op gratis tassen, kunnen zijn met een vergelijkbaar effect ten aanzien van het terugdringen van het gebruik van plastic draagtassen. Momenteel zijn er geen andere instrumenten om de uitgifte van gratis plastic draagtassen terug te dringen dan de afspraken met de supermarkten in het kader van de Raamovereenkomst. Er is gesproken met de branches over een Green Deal. Uit de gesprekken bleek dat hier geen draagvlak voor was en dat dit ook niet zou leiden tot de gewenste reductie.

Tevens is door het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV) en de Raad Nederlandse Detailhandel de pilot 'Mag het een tasje minder zijn?' uitgevoerd. In de pilot werd onderzocht of beprijzing van plastic draagtassen de uitgifte van het aantal draagtassen in winkels vermindert. Ook werd onderzocht of beprijzing van draagtassen het gedrag van consumenten bij het winkelen beïnvloedt. De uitkomsten van deze pilot lieten zien dat tot 77% minder draagtassen werden uitgegeven. Dit werd bereikt doordat winkeliers hun klanten goed informeerden, aan de klanten vroegen om zelf een tas mee te nemen en minimaal 10 cent rekenden aan klanten die wel een tas wilden.[4]

Maatregelen ter uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/720

Op grond van vorenstaande overweging wordt ter uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/720 een verbod ingevoerd op het gratis verstrekken van plastic draagtassen op plaatsen van verkoop van goederen of producten. Er is niet gekozen voor de optie om reductiemaatregelen te nemen en hiervoor in 2025 maximaal 40 plastic draagtassen per persoon te verstrekken. Dit zou tot een veelheid aan maatregelen leiden om het vereiste resultaat te behalen en een intensieve monitoring vergen. Een verbod op het verstrekken van gratis plastic draagtassen daarentegen is voor zowel winkelier als consument eenduidiger.

Teneinde te voorkomen dat er een verschuiving plaatsvindt van het gratis verstrekken van plastic draagtassen onder de 50 micron naar het gratis verstrekken van draagtassen boven de 50 micron wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die Richtlijn (EU) 2015/720 biedt om het verbod op gratis plastic draagtassen uit te breiden naar alle draagtassen ongeacht de wanddikte. Het verbod heeft dus ook betrekking op plastic draagtassen boven de 50 micron wanddikte. Het verbod wordt zo voor de consument en voor de winkelier nog eenduidiger en is eenvoudiger te handhaven.

Een uitzondering op het verbod op gratis plastic draagtassen wordt gemaakt voor zeer lichte plastic draagtassen die om redenen van hygiëne zijn vereist of die als primaire verpakking voor losse levensmiddelen wordt verstrekt ter voorkoming van voedselverspilling. Richtlijn (EU) 2015/720 biedt hiervoor de mogelijkheid. De keuze voor het gebruik van deze uitzonderingsmogelijkheden is ingegeven door het vigerende beleid inzake het tegengaan van voedselverspilling. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) zet met het programma 'Van Afval

---

[3] Kamerstukken II 2014/15, 30 872, nr. 169

[4] https://www.kidv.nl/onderzoek/afgeronde-projecten/4432/project-vermindering-draagtassen-in-het-winkelkanaal-januari.html

Naar Grondstof' onder andere in op het voorkomen van voedselverspilling aangezien voedselverspilling tot een aanzienlijke milieudruk leidt. Initiatieven die IenM samen met partners heeft opgezet zijn ondermeer een onderzoek naar verspilling bij huishoudens en de ontwikkeling van de Foodbattle. In een Foodbattle gaan groepen mensen samen de strijd aan gaan tegen voedselverspilling.

Ook de uitzonderingsgrond 'reden van hygiëne' draagt bij aan het tegengaan van voedselverspilling; immers daarmee kan worden voorkomen dat levensmiddelen door vervuiling of besmetting met ziekteverwekkers van buitenaf ongeschikt raken voor consumptie.

Verderop in het algemeen deel van de toelichting worden situaties beschreven waar deze uitzonderingen wel of niet op van toepassing zijn.

Voorts is een uitzondering opgenomen voor verzegelde plastic draagtassen die op een luchthaven of een luchtvaartuig worden verstrekt voor het verpakken van taxfree verkochte vloeistoffen, spuitbussen of gels. Het gebruik van een dergelijke plastic draagtas is voorgeschreven op grond van Verordening (EU) 185/2015 van de Commissie van 4 maart 2010 houdende vaststelling van gedetailleerde maatregelen voor de toepassing van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart.

De Richtlijn EU 2015/720 schrijft ook voor dat in het eerste jaar na inwerkingtreding van de richtlijn actief voorlichtings- en bewustwordingscampagnes moeten worden aangemoedigd over de negatieve gevolgen voor het milieu van een buitensporig gebruik van lichte plastic draagtassen. Hieraan zal tegemoet worden gekomen door het opzetten en uitvoeren van een met de branches te ontwikkelen campagne. Onderdeel daarvan zal zijn het geven van voorlichting over het verbod maar ook het stimuleren van duurzaam gedrag door het bieden van een ander handelingsperspectief. Voorbeelden hiervan zijn het stimuleren van het meenemen van een eigen tas door de consument en het op de juiste manier afdanken van een gebruikte plastic tas.

De reikwijdte van het verbod op het verstrekken van gratis plastic draagtassen

In de voorbereiding op de invoering van het verbod van gratis plastic draagtassen is, onder meer uit de gesprekken met de diverse brancheorganisaties, gebleken dat de invoering van het verbod veel vragen oproept. In de toelichting wordt daarom uitgebreid ingegaan op de reikwijdte van het verbod.

Waar heeft het verbod betrekking op?

Het verbod heeft betrekking op het gratis verstrekken van plastic draagtassen op de plaats van verkoop van goederen of producten.

Het verbod vindt zijn grondslag in artikel 3, zesde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014. In deze regeling worden de ongevulde verpakkingen aangewezen die niet gratis (om niet) verstrekt mogen worden, alsmede de omstandigheden waaronder deze ongevulde verpakkingen niet gratis mogen

worden verstrekt.

In deze regeling is de plastic draagtas aangewezen als de ongevulde verpakking die niet gratis mag worden verstrekt. In navolging van Richtlijn (EU) 2015/720 is het begrip draagtas omschreven als: tas, met of zonder handgreep.
Aangezien Richtlijn (EU) 2015/720 geen verdere uitleg geeft aan deze omschrijving, dient voor een nadere duiding van het begrip tas te worden teruggegrepen op hetgeen daar in het dagelijkse spraakgebruik onder wordt verstaan, namelijk een zak of buidel die je (meestal aan de hand) meeneemt om erin op te bergen wat je bij je wilt hebben. Een draagtas is dus een verpakking, met of zonder handgreep, bedoeld om - al dan niet een verzameling - producten in de hand of op de rug (rugzak) mee te vervoeren.

Het, al dan niet dichtgesealde, plastic zakje om vlees(waren), en de plastic kledinghoes om bijvoorbeeld gereinigde kleding, worden niet beschouwd als een draagtas. Beide vormen geen (verzamel)verpakking die bedoeld is om in de hand te worden gedragen.

Het verbod heeft evenmin betrekking op plastic verpakkingen met een handgreep voor bijvoorbeeld toiletpapier, potgrond of diervoeders. Deze verpakkingen vormen op het verkooppunt samen met het product een zodanige product-verpakkingseenheid dat geen sprake is van een ongevulde verpakking.

Wanneer geldt het verbod?

In het tweede lid van artikel 2 wordt bepaald onder welke omstandigheden een plastic draagtas niet gratis mag worden verstrekt. Het betreft hier 'de plaats van verkoop van goederen of producten'. Deze bepaling is een rechtstreekse implementatie van artikel 1, lid 1, 1ter, van Richtlijn (EU) 2015/720.
De plaats van verkoop van goederen of producten heeft betrekking op alle toonbankinstellingen zoals winkels, horeca, benzinestations, ambulante handel en kappers, maar ook op webwinkels en postorderbedrijven.

Voor wie geldt het verbod?

Het verbod op het gratis verstrekken van gratis plastic tassen richt zich tot de producent, importeur, of distributeur van plastic tassen, zijnde degene die een plastic tas voor het eerst in de handel brengt (producent of importeur) of degene die beroepsmatig een plastic draagtas voor het eerst levert aan een eindgebruiker (distributeur).
Aangezien enkele grote winkelketens als producent of importeur kunnen worden gekwalificeerd, omvat het verbod de gehele detailhandel, zijnde de sector die fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument levert. Het verbod treft op die manier zowel winkeliers van levensmiddelenzaken (waaronder pompshops), modezaken, winkels in persoonlijke verzorging (waaronder de apotheek), woon- en woninginrichtingszaken, huishoudelijke artikelenzaken, doe-het-zelfzaken, winkels met educatie- en vrijetijdsartikelen (waaronder museumwinkels), de ambulante handel (de markt) en de webwinkels en postorderbedrijven.

Het verbod heeft geen betrekking op hergebruikte plastic tassen die bijvoorbeeld bij kringloopwinkels worden ingezameld en vervolgens worden gebruikt om een

verkocht kringloopgoed in te verpakken. Hetzelfde geldt voor tassen die door een consument uit een zogenoemde ‘tassenbol’ worden gehaald bij bijvoorbeeld natuurvoedingswinkels. Bij een dergelijke voorziening leveren consumenten hun gebruikte plastic draagtas in zodat deze vervolgens door een andere consument weer kan worden gebruikt.
In deze situaties wordt de hergebruikte plastic tas niet voor het eerst beroepsmatig in de handel gebracht of voor het eerst geleverd aan een eindgebruiker.

Inkoop en verkoop van plastic draagtassen

Er worden zeer veel soorten (plastic) draagtassen geproduceerd waarvan sommige er niet uitzien of aanvoelen als plastic, maar die het - als plastic het structureel hoofdbestanddeel van de tas vormt – wel zijn, gelet op de definitie van plastic. Hetzelfde geldt voor draagtassen die zijn gelamineerd of die zijn voorzien van een plastic binnenvoering. Het begrip ‘structureel hoofdbestanddeel’ in de definitie van het begrip plastic is overgenomen uit de definitie van dat begrip in Richtlijn (EU) 2015/720 dat daarin niet verder wordt omschreven. Gelet op het doel van Richtlijn (EU) 2015/720, namelijk het duurzaam verminderen van het aantal plastic draagtassen, wordt het begrip ‘structureel hoofdbestanddeel’ bij de toepassing van deze regeling zo uitgelegd dat hoofdbestanddeel betrekking heeft op het oppervlak van het gebruikte plastic in de tas en niet op het gewicht van de hoeveelheid plastic in de tas (gewichtsprocent). Vanwege het geringe soortelijk gewicht van plastic zouden dan slechts weinig tassen met een plastic voering als plastic draagtas kunnen worden gekwalificeerd terwijl de effecten op het milieu van deze tassen in het zwerfafval even groot zijn als een geheel uit plastic bestaande tas.

Wanneer een winkelier kiest voor het inkopen van draagtassen heeft deze de verantwoordelijkheid om op de hoogte te zijn van de soort (plastic) tassen die op grond van deze regeling niet meer gratis verstrekt mogen worden.
Om problemen op dit punt te voorkomen zouden winkeliers, bijvoorbeeld in hun inkoopeisen, kunnen aangeven nog enkel tassen te willen inkopen die niet onder deze regeling vallen, gesteld dat de winkelier er voor kiest zijn producten in een gratis draagtas te willen blijven verstrekken.

Indien de winkelier besluit om plastic draagtassen te verkopen voor het vervoer van zijn producten, mag deze zelf de hoogte van het verkoopbedrag daarvan vaststellen. Een winkelier zou voor de hoogte van het bedrag kunnen aansluiten bij het bedrag dat momenteel al door de supermarkten voor een plastic draagtas in rekening wordt gebracht, te weten 25 eurocent.

De winkelier zal voor de tas die in rekening wordt gebracht BTW moeten heffen. Een BTW-heffing geldt immers voor alle producten die verkocht worden. De plastic draagtas die door hem wordt verkocht, valt hier logischerwijs ook onder.

Mochten winkeliers bij de inwerkingtreding van deze regeling nog over voorraden van plastic tassen beschikken, dan kunnen deze nog steeds worden verstrekt, zij het tegen betaling. Het verbod in deze regeling heeft immers uitsluitend betrekking op het gratis verstrekken van plastic draagtassen en niet op het gebruik van plastic draagtassen. Oude voorraden behoeven dus niet te worden vernietigd.

De regeling sluit niet uit dat winkeliers een systeem van statiegeld op plastic tassen invoeren. In die situatie wordt er immers in eerste instantie betaald voor de plastic tas. Dat de consument bij inlevering van de tas het aankoopbedrag weer terugkrijgt doet hier niet aan af. Een dergelijk systeem draagt ertoe bij dat de tas niet bij het (zwerf)afval terecht komt en na inname door de winkelier op de juiste manier wordt gerecycled hetgeen weer leidt tot minder grondstoffenverspilling.

Uitzonderingen voor zeer dunne plastic tassen

Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die Richtlijn (EU) 2015/720 biedt om uitzonderingen te maken voor plastic draagtassen met een wanddikte van minder dan 15 micron die worden gebruikt om hygiënische redenen of als primaire verpakking voor onverpakte levensmiddelen als dat voedselverspilling helpt te voorkomen. Is van een deze uitzonderingen sprake, dan is het gratis verstrekken van een zeer dun plastic tas voor een product of goed toegestaan.

Gelet op het doel van Richtlijn (EU) 2015/720, namelijk het duurzaam verminderen van het aantal plastic draagtassen, dienen deze uitzonderingen terughoudend te worden uitgelegd. Voorkomen moet worden dat door een te ruime uitleg van deze uitzonderingen een verschuiving gaat optreden van het verstrekken van gratis plastic draagtassen zoals we die nu kennen, naar gratis plastic draagtassen met een wanddikte van minder dan 15 micron.

Met het oog hierop wordt in deze regeling het begrip ‘om redenen van hygiëne’ beperkt tot levensmiddelen en tot situaties waarbij deze ongeschikt raken voor consumptie. Hiervan is sprake:
1. Wanneer onverpakte levensmiddelen beschermd moeten worden tegen vervuiling of besmetting met ziekteverwekkers van buitenaf;
2. Wanneer andere levensmiddelen beschermd dienen te worden tegen kruisbesmetting met het lekvocht van rauwe vis, rauw vlees of rauw gevogelte als gevolg van het feit dat deze producten in een niet afgesloten verpakking worden verkocht.

Uitzondering van het verbod om hygiënische redenen

De regeling laat toe dat onverpakte, veelal los verkochte, levensmiddelen, middels het gratis verstrekken van een zeer dunne plastic tas, beschermd kunnen worden tegen besmetting met ziekteverwekkers of tegen vervuiling van buitenaf en zodoende niet ongeschikt raken voor consumptie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verkoop van:
- onverpakt (zomer)fruit, zoals aardbeien, bessen, abrikozen, appels, peren;
- onverpakte groente, zoals asperges, sperziebonen, broccoli, tomaten; of
- onverpakte broodwaren, zoals krentenbollen, puntjes, croissants;

In deze situaties fungeert de gratis zeer dunne plastic tas als primair verpakkingsmateriaal ter bescherming van invloeden van buitenaf.

De gratis zeer dunne plastic tas is om redenen van hygiëne ook toegestaan in situaties waarbij het lekvocht van rauwe vis, rauw vlees of rauw gevogelte, als gevolg van niet afgesloten verpakking daarvan, kan leiden tot kruisbesmetting van andere levensmiddelen waardoor deze levensmiddelen ongeschikt raken voor consumptie. Daarbij kan worden gedacht aan situaties van verkoop van:
- in papier verpakte verse vis; of

- in losse folievellen verpakt rauw vlees of rauwe vleeswaren.
In die situaties mag nog een gratis zeer dunne plastic tas worden verstrekt als secundaire verpakking van deze rauwe producten.

Het begrip 'rauw' kan in het kader van deze regeling ruim worden uitgelegd. Ook half rauwe producten (bijvoorbeeld haring) of niet volledig gegaarde producten (bijvoorbeeld rosbief) die niet in een afgesloten verpakkingen worden verkocht mogen nog worden voorzien van een gratis dunne plastic tas.

Situaties waarin de uitzondering 'om redenen van hygiëne' niet geldt.

Voor levensmiddelen die reeds voorzien zijn van een afgesloten verpakking, zoals een in plastic folie verpakte komkommer of broccoli, in (warmte-isolerende) dozen verpakte vers bereide pizza's, in papieren zakken verpakte gefrituurde of gegrilde producten, in plastic bakken verpakte (warme of koude) gerechten of maaltijden, is het gratis verstrekken van een zeer dunne plastic tas niet toegestaan. Deze levensmiddelen zijn door hun verpakking reeds afdoende beschermd tegen vervuiling of besmetting door invloeden van buitenaf. Van een noodzaak van een gratis zeer dunne plastic tas om reden van redenen van hygiëne kan dan ook geen sprake zijn.

Het verbod op een gratis draagtas zal voor veel van deze situaties moeten leiden tot een gedragsverandering voor zowel de winkelier als de consument met als gevolg een minder gebruik van plastic tassen.

Uitzonderingen van het verbod met het oog op het tegengaan van voedselverspilling

De andere uitzonderingsmogelijkheid voor het nog gratis verstrekken van een zeer dun plastic tas is wanneer deze helpt om voedselverspilling te voorkomen. Daarvan is sprake als de consument een op zijn of haar behoefte afgestemde hoeveelheid losse levensmiddelen zelf in een zeer dunne plastic tas verpakt. Daarbij kan worden gedacht aan de verkoop van:
- losse appels, sinaasappels en mandarijnen;
- losse winterpenen en tomaten.
In die situaties is de consument niet gebonden aan een voorverpakte (grotere) hoeveelheid levensmiddelen die - indien deze hoeveelheid voor hem of haar te veel is - niet wordt geconsumeerd.

Naleving en handhaving

Het verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen bij verkoop van goederen of producten zal moeten leiden tot een verandering van het gedrag van zowel de winkelier als de consument. De winkelier zal bijvoorbeeld zijn klanten er vooraf op moeten wijzen dat er voor een plastic tas betaald moet worden. De consument zal zich moeten aanwennen dat het verstandig is een boodschappentas van huis te moeten meenemen omdat hij anders steeds moet betalen voor een plastic tas die in de meeste gevallen slechts eenmaal wordt gebruikt en daarna bij het afval terecht komt.

Middels een goeie communicatie en voorlichting over het verbod wil de overheid de kracht van de samenleving benutten om deze gedragverandering te

bewerkstelligen. Daarnaast kunnen bij het zogenaamde Meldpunt Verpakkingen van het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken overtredingen van het verbod worden gemeld.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) zal als toezichthouder optreden ter handhaving van deze regeling.

De ILT houdt toezicht vanuit het beginsel 'vertrouwen, tenzij'. Basis daarvoor vormt een door haar te ontwikkelen nalevings- en risicoselectiesysteem. Objectinspecties, administratiecontroles, digitale inspecties en audits vormen het instrumentarium. De ILT kan de resultaten van het Meldpunt verpakkingen gebruiken om vervolgens risicogestuurde inspecties uit te voeren.

In de keuze van haar interventies hanteert de ILT de door haar ontwikkelde interventieladder. De treden zijn interventies met een toenemende inpact. Begonnen wordt met een preventieve aanpak, gericht op het voorkomen van overtredingen, gevolgd door een correctieve aanpak, gericht op herstel en naleving, een repressieve aanpak, gericht op straf, en een reputatieve aanpak, gericht op reputatieschade.

Bij de repressieve aanpak gebruikt de ILT ingevolge artikel 18.1a van de Wet milieubeheer het bestuursrechtelijke instrumentarium op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Op grond daarvan kan een dwangsom worden opgelegd of andere bestuursrechtelijke maatregelen. Op basis van ervaringen na het in werking treden van de regeling zal over de noodzaak om de repressieve aanpak te hanteren meer duidelijk zijn.

In het kader van de handhaving is van belang dat, behoudens voor de in deze regeling genoemde uitzonderingen, kan worden aangetoond dat voor elke plastic draagtas die wordt vertrekt op de plaats van verkoop van goederen of producten door de consument is betaald. Dit kan eenvoudig door het bedrag dat voor de tas is betaald op de aankoopbon van de goederen of producten te vermelden.

Nalevingskosten

in opdracht van IenM heeft Sira Consulting de gevolgen voor bedrijven in kaart gebracht door middel van een bedrijfseffectentoets (BET). Onderdeel van deze BET zijn de gevolgen voor de regeldruk, nader uitgedrukt in termen van administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten.

De conclusies uit dit onderzoek zijn, dat:
- Het is niet mogelijk om een accurate inschatting te maken van de wijze waarop bedrijven invulling gaan geven op het verbod op gratis plastic tassen. De meeste bedrijven maken een keuze tussen twee nalevingsopties. De eerste optie is om de plastic tas te beprijzen. De tweede optie is de plastic tas vervangen door een alternatief. Het is niet mogelijk om in de huidige situatie een inschatting te maken van de keuze die bedrijven gaan maken. De beweegredenen om een bepaalde nalevingsoptie te kiezen verschillen per bedrijf. In dit onderzoek zijn daarom de beide nalevingsvarianten afzonderlijk doorgerekend, om zo zicht te krijgen op de bandbreedte.
- De eenmalige regeldruk bedraagt tussen de € 2,6 miljoen en de € 22,7 miljoen.
- Als alle bedrijven die in de huidige situatie hun plastic tassen gratis verstrekken,

dit voortaan tegen betaling gaan doen, dan bedraagt de totale eenmalige regeldruk minimaal € 2,6 miljoen en maximaal € 3,5 miljoen. De regeldrukkosten bedragen gemiddeld € 40 voor een klein bedrijf en € 323 voor een groot bedrijf. De kennisname van de nieuwe regelgeving is hierbij de voornaamste kostenpost.

- Wanneer alle bedrijven overgaan op tassen van een alternatief materiaal, bedraagt de eenmalige regeldruk minimaal € 17,1 miljoen en maximaal € 22,7 miljoen. De regeldrukkosten bedragen gemiddeld € 204 voor een klein bedrijf en € 1.776 voor een groot bedrijf. De belangrijkste kostenpost is hierbij het oriënteren op het alternatief.
- Het verbod heeft geen structurele gevolgen voor de regeldruk van bedrijven.
- Bedrijven die plastic tassen voortaan verkopen in plaats van gratis weg te geven, krijgen te maken met een extra handeling. De respondenten geven aan dat de lengte van een transactie met een klant niet toeneemt, waardoor de regeldruk niet merkbaar stijgt. Er zijn geen verplichtingen voor bedrijven die kiezen voor tassen van een alternatief materiaal, waardoor ook deze bedrijven geen structurele gevolgen voor de regeldruk ondervinden.
- Voor het verbod op plastic tassen is de meest lastenluwe variant gekozen.
- De reikwijdte van het verbod is in Nederland mogelijk groter dan in andere Europese landen, maar dit heeft geen gevolgen voor de regeldruk.
- Het verbod heeft naast regeldruk, ook andere bedrijfseffecten. De hogere kosten van draagtassen van een alternatief materiaal maken het voor bedrijven aantrekkelijker om plastic tassen te verstrekken tegen betaling, dan om een tas van een alternatief materiaal gratis te verstrekken. Plastic tassen leveren immers extra omzet op, terwijl tassen van een alternatief materiaal geld kosten. Consumenten moeten voortaan betalen voor plastic tassen en worden zo gestimuleerd om eigen tassen mee te nemen. Dit leidt tot omzetderving bij producenten, en importeurs van plastic tassen. Voor veel importeurs en producenten maken plastic tassen echter een relatief klein deel uit van het totale assortiment, waardoor het effect op de totale bedrijfsomzet beperkt is. De regeling heeft hierdoor geen groot effect op de werkgelegenheid in Nederland.

Milieueffecten

Plastic is een bijzonder materiaal, het is licht, sterk en goedkoop en daarom wordt het veelvuldig gebruikt. Voor het project "Vermindering draagtassen in het winkelkanaal"[5] uitgevoerd door het KIDV heeft Milieu Centraal berekend dat Nederland tussen de 20 en 26 miljoen kilo aan kunststofdraagtassen per jaar gebruikt. Het totale aantal tassen zit tussen de 1,3 en 4,4 miljard per jaar, waarvan het overgrote deel van de tassen één keer wordt gebruikt.

Na de gebruiksfase veroorzaakt een deel van de plastic draagtassen negatieve effecten op het milieu. Dat komt omdat een gedeelte van deze tassen in het milieu terechtkomt en - doordat plastic nauwelijks afbreekt - lang in het milieu blijven. Uit de jaarlijkse strandmonitoring van Rijkswaterstaat blijkt dat van de tien meest gevonden items op de stranden plastic draagtassen op nummer drie staan. In het recent verschenen KplusV-rapport 'Kosten en omvang zwerfafval'[6] is een grove

[5] http://www.kidv.nl/over-het-kennisinstituut-duurzaam-verpakken/actueel/4370/rapportage-project-vermindering-tassen-in-het-winkelkanaal.html

[6] http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D23623&did=2015D23623

schatting gemaakt van de hoeveelheid zwerfafval op land in Nederland. Dit komt neer op 50 kton per jaar, wat op basis van een doorrekening en een inschatting neerkomt op ongeveer 142 miljoen tassen, uitgaande van de tellingen 2008 - 2014.

Internetconsultatie en voorhang

PM

Inwerkingtreding
Richtlijn (EU) 2015/720 is vastgesteld op 29 april 2015. Deze schrijft voor dat een verbod op gratis plastic draagtassen uiterlijk op 31 december 2018 dient in te gaan. De richtlijn is op 26 mei 2015 in werking getreden. Dit betekent dat lidstaten al uitvoering kunnen geven hieraan. Gezien deze mogelijkheid, de ambitie om zwerfvuil aan te pakken en grondstofverspilling te voorkomen en de eerdere communicatie over de ingang van het verbod, zal deze op 1 januari 2016 in werking treden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel bevat een omschrijving van enkele in de regeling gebruikte begrippen. De omschrijving van de begrippen ‘draagtas’, ‘plastic’ en ‘zeer lichte draagtas’ is gebaseerd op de definities van deze begrippen in Richtlijn (EU) 2015/720.

De omschrijving van het begrip ‘plastic’ verwijst naar het in de zogenaamde REACH-verordening[7] omschreven begrip polymeer:

een stof die bestaat uit moleculen die worden gekenmerkt door een opeenvolging van een of meer soorten monomeereenheden. Die moleculen moeten over een reeks molecuulgewichten verdeeld zijn, waarbij de verschillen in molecuulgewicht in de eerste plaats het gevolg zijn van verschillen in het aantal monomeereenheden. Een polymeer bevat het volgende:
a) een gewichtsmeerderheid van moleculen die bestaan uit ten minste drie monomeereenheden die op covalente wijze aan ten minste een andere monomeereenheid of andere reactieve stof zijn gebonden;
b) minder dan een gewichtsmeerderheid aan moleculen van hetzelfde molecuulgewicht.
In deze definitie betekent „monomeereenheid” de gereageerde vorm van een monomeer in een polymeer.

De omschrijving geeft verder aan dat aan dit plastic polymeer additieven of andere stoffen kunnen zijn toegevoegd, en dat het kan fungeren als structureel hoofdbestanddeel van draagtassen.
Als gevolg van deze omschrijving omvat het begrip ‘plastic draagtas’ ook composteerbare of biologisch afbreekbare plastic draagtassen.
Draagtassen waarvan slechts een beperkt onderdeel van plastic is, vallen niet onder het begrip ‘plastic’ draagtas. Voorbeelden hiervan zijn: een papieren/jute/linnen tas met een polypropyleen koord en een papieren/jute/linnen

[7] Verordening (EG) nr. 1907/2006 Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling vanen de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) ……... Commissie.

tas met nylon hengsels.

Artikel 2

In dit artikel worden de verpakkingen aangewezen die op grond van artikel 3, zesde lid, van het Besluit beheer verpakkingen 2014 door producenten en importeurs niet gratis mogen worden verstrekt alsmede de omstandigheden waaronder die verpakkingen niet gratis mogen worden verstrekt.

In het eerste lid wordt bepaald dat het verbod om gratis ongevulde verpakkingen te verstrekken betrekking heeft op plastic draagtassen. Wat daaronder verstaan moet worden, wordt nader omschreven in het algemene deel van de toelichting.

Deze (hoofd)bepaling kent uitzonderingen. De uitzondering van het verbod van gratis plastic draagtassen voor zeer lichte plastic draagtassen die om redenen van hygiëne zijn vereist heeft betrekking op situaties waarbij verontreiniging van levensmiddelen met ziekteverwekkers of vervuiling moet worden voorkomen. In die situaties is het gratis verstrekken van een plastic tas met een wanddikte van minder dan 15 micron toegestaan. In het algemeen deel van de toelichting is toegelicht welke situaties hier wel en niet onder vallen.

De uitzondering van het verbod op gratis plastic draagtassen voor zeer lichte plastic draagtassen die als primaire verpakking voor losse levensmiddelen wordt verstrekt ter voorkoming van voedselverspilling heeft betrekking op de zeer dunne plastic tas waar losse hoeveelheden groente en fruit in kunnen worden verpakt. Door zelf de op zijn of haar behoefte afgestemde hoeveelheden groente of fruit af te wegen en in een zeer dunne plastic tas te verpakken, is de consument niet gebonden aan een voorverpakte hoeveelheid groente of fruit die - indien deze hoeveelheid voor hem of haar te veel is - niet geheel wordt geconsumeerd.

De uitzondering voor de zogenaamde manupulatieaantonende tas is een gevolg van de maatregelen die luchthavens en luchtvaartmaatschappijen verplicht zijn te treffen in verband met de beveiliging van de burgerluchtvaart op grond van Verordening (EU) 185/2010. Het betreft hier de plastic tas die wordt verstrekt voor het verpakken van na de douanecontrole op een luchthaven taxfree gekochte vloeistoffen, spuitbussen of gels. De tas wordt ter plekke verzegeld, zodat deze als handbagage aan boord van het luchtvaartuig mag worden gebracht. De uitzondering heeft geen betrekking op de plastic tas die wordt verstrekt bij voor de douanecontrole op een luchthaven gekochte producten of de plastic tas die in het tax-free gedeelte van een luchthaven wordt verstrekt voor andere producten dan vloeistoffen, spuitbussen of gels.

In het tweede lid van dit artikel wordt bepaald onder welke omstandigheden een plastic draagtas niet gratis mag worden verstrekt. Het betreft hier ‘de plaats van verkoop van goederen of producten’. De plaats van verkoop van goederen of producten heeft betrekking op alle toonbankinstellingen zoals winkels, horeca, benzinestations, ambulante handel en kappers, maar ook op webwinkels en postorderbedrijven.

Artikel 3

Bij de totstandkoming van het Besluit beheer verpakkingen 2014 is discussie

geweest over de vraag of onder het daarin gedefineerde begrip 'producent of importeur' mede kan worden verstaan degene die een plastic tas distribueert. Gebleken is dat die onduidelijkheid nog steeds bestaat. Met het oog hierop is, onder gebruikmaking van de mogelijkheid die artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer daartoe biedt, in dit artikel expliciet bepaald dat het verbod op het gratis verstrekken van plastic tassen mede van toepassing is op een distributeur. Hetgeen in het kader van deze regeling onder het begrip distributeur wordt verstaan, is omschreven in artikel 1.

Artikel 4

Dit artikel geeft aan hoe deze regeling dient te worden geciteerd, namelijk als: Regeling beheer verpakkingen.

De Regeling beheer verpakkingen zal te gelegenertijd worden aangevuld met andere bepalingen die hun grondslag vinden in het Besluit beheer verpakkingen 2014 of artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer. Deze nadere bepalingen vormen geen implementatie van Richtlijn (EU) 2015/720.

Artikel 5

Dit artikel bepaalt de datum waarop deze regeling in werking treedt, zijnde 1 januari 2016.

Transponeringstabel

Bepaling Richtlijn (EU) 2015/720	Bepaling in Regeling beheer verpakkingen	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, lid 1	Artikel 1	Geen beleidsruimte. Betreft definitie-bepalingen	
Artikel 1, lid 2, 1 bis	Artikel 2 en artikel 3	Keuze uit: 1.Reductie-doelstellingen voor lichte plastic draagtas, of 2.Verbod op gratis lichte plastic tas	Keuze voor optie 1 omdat optie 2 zou leiden tot een veelheid aan maatregelen en een intensieve monitoring. Optie 2 is voor zowel winkelier als consument eenduidiger.
Artikel 1, lid 2, 1 ter	Artikel 2 Artikel 3	Mogelijkheid om maatregelen van toepassing te	Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt

		laten zijn op alle soorten draagtassen, ongeacht de wanddikte.	om een verschuiving van het verstrekken van een gratis lichte plastic tas (< 50 micron), naar een gratis dikke plastic tas (>50 micron) te voorkomen.
Artikel 1, lid 2, 1 quarter	Niet in regelgeving omgezet. Betreft het aanmoedigen van voorlichtings- en bewustmakings-campagnes. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu organiseert in samenwerking met de branches diverse van deze campagnes.		
Artikel 1, lid 3	Behoeft geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Commissie.		
Artikel 1, lid 4	Behoeft geen implementatie. Bepaling richt zich tot de Commissie.		
Artikel 1, lid 5	Behoeft geen implementatie	Mogelijkheid om de in artikel 4, 1 bis, opgenomen maatregelen om te zetten middels overeenkomsten met de betrokken bedrijfssectoren	Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt omdat door de bedrijfssectoren is aangedrongen op het stellen van algemene regels.

Artikel 2	Artikel 5	Implementatie dient uiterlijk 27 november 2016 te hebben plaatsgevonden	Gezien de ambitie om zwerfvuil aan te pakken en grondstofverspilling te voorkomen en de eerdere communicatie over de ingang van het verbod, zal deze op 1 januari 2016 in werking treden.
Artikel 3	Behoeft geen implementatie. Betreft de datum van inwerkingtreding van Richtlijn EU 2015/720		
Artikel 4	Behoeft geen implementatie. Betreft de adressant van Richtlijn (EU) 2015/720		

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mansveld